CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 66.731/2
du 9 décembre 2019

sur

un projet d'arrêté ministériel 'portant abrogation de l'arrêté ministériel du 28 novembre 2001 précisant les missions et les services dont l'exercice est incompatible avec la qualité de membre du personnel du cadre opérationnel des services de police'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 66.731/2
van 9 december 2019

over

een ontwerp van ministerieel besluit 'tot opheffing van het ministerieel besluit van 28 november 2001 tot vaststelling van de opdrachten en diensten waarvan de uitoefening onverenigbaar is met de hoedanigheid van personeelslid van het operationeel kader van de politiediensten'

‡LW-CAMTLDFEG-GGHDBVT‡

Le 19 novembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, chargé du Commerce extérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'portant abrogation de l'arrêté ministériel du 28 novembre 2001 précisant les missions et les services dont l'exercice est incompatible avec la qualité de membre du personnel du cadre opérationnel des services de police'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 9 décembre 2019. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Patrick RONVAUX et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier

Le rapport a été présenté par Véronique SCHMITZ, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 décembre 2019.

*

Op 19 november 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, belast met Buitenlandse handel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot opheffing van het ministerieel besluit van 28 november 2001 tot vaststelling van de opdrachten en diensten waarvan de uitoefening onverenigbaar is met de hoedanigheid van personeelslid van het operationeel kader van de politiediensten'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 9 december 2019. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Véronique SCHMITZ, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 december 2019.

*

‡LW-CAMTLDFEG-GGHDBVT‡

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence du ministre se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le ministre peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier une disposition réglementaire.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle l'observation suivante.

Comme il ressort de son intitulé, l'arrêté ministériel en projet tend à abroger l'arrêté ministériel du 28 novembre 2001 'précisant les missions et les services dont l'exercice est incompatible avec la qualité de membre du personnel du cadre opérationnel des services de police'.

Au moment de son adoption, cet arrêté ministériel trouvait son fondement juridique dans l'article 134, alinéa 1er, 4°, de la loi du 7 décembre 1998 'organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux', qui, avant d'être remplacé par l'article 15 de la loi du 19 juillet 2018 'modifiant des dispositions diverses relatives aux services de police et relatif aux institutions romaines', disposait comme suit :

> « Sans préjudice des incompatibilités prévues dans des lois particulières et sauf lorsque l'intéressé se trouve en non-activité pour convenance personnelle, la qualité de membre du personnel du cadre opérationnel est incompatible avec l'exercice :
>
> […]
>
> 4° de tout autre mandat ou service dont le ministre de l'Intérieur a constaté l'incompatibilité ».

Tel qu'il a été remplacé par l'article 15 de la loi du 19 juillet 2018, l'article 134, alinéa 1er, de la loi du 7 décembre 1998 dispose désormais comme suit :

> « Sans préjudice des incompatibilités prévues dans des lois et arrêtés particuliers et des dispositions transitoires en vigueur, la qualité de membre du personnel du cadre opérationnel est incompatible avec les emplois, professions ou occupations complémentaires suivants, même non rémunérés, qui sont exercés, soit dans une entreprise privée sans but lucratif, soit au sein d'une association de fait, soit, le cas échéant, auprès des particuliers :
>
> 1° être membre opérationnel d'un service de secours ou être ambulancier ;

‡LW-CAMTLDFEG-GGHDBVT‡

2° en tant que membre du personnel dirigeant ou enseignant d'une école de conduite agréée, visée à l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif aux conditions d'agrément des écoles de conduite de véhicules à moteur, donner des cours pratiques de conduite de véhicules si cet enseignement est dispensé en tout ou en partie sur la voie publique au sens de l'article 1er de l'arrêté royal du 1er décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière et de l'usage de la voie publique ;

3° l'exercice de la fonction de garde champêtre particulier ».

Si le ministre a pu être habilité par l'article 134 ancien de la loi du 7 décembre 1998 à adopter l'arrêté ministériel du 28 novembre 2001, l'article 134 de la loi du 7 décembre 1998 tel qu'il est actuellement rédigé ne contient plus aucune habilitation qui fonderait la compétence du ministre pour abroger l'arrêté ministériel précité. Aucun arrêté royal ne contient par ailleurs une telle habilitation.

Par conséquent, seul le Roi dispose d'une telle prérogative en vertu de la compétence générale pour l'exécution des lois qu'Il tient de l'article 108 de la Constitution.

Dépourvu de fondement juridique, le projet ne saurait advenir.

Dans le contexte juridique décrit ci-dessus, l'abrogation de l'arrêté ministériel du 28 novembre 2001 ne peut intervenir que par l'adoption d'un arrêté royal qui visera en son préambule l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article 134 de la loi du 7 décembre 1998, remplacé par la loi du 19 juillet 2018.

En l'espèce, il serait toutefois plus expédient d'insérer dans le dispositif du projet d'arrêté royal 'relatif au cumul par les membres du personnel du cadre opérationnel des services de police', sur lequel la section de législation a donné ce jour l'avis n° 66.730/2, un nouvel article qui abroge l'arrêté ministériel précité, en veillant, dans cette hypothèse, à viser ce dernier au préambule.

*

‡LW-CAMTLDFEG-GGHDBVT‡

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van de minister beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of het ontwerp onder die beperkte bevoegdheid valt, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van alle feitelijke gegevens die de minister in aanmerking kan nemen als hij moet beoordelen of het nodig is een verordening vast te stellen of te wijzigen.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerking.

Het ontworpen ministerieel besluit strekt blijkens zijn opschrift tot opheffing van het ministerieel besluit van 28 november 2001 'tot vaststelling van de opdrachten en diensten waarvan de uitoefening onverenigbaar is met de hoedanigheid van personeelslid van het operationeel kader van de politiediensten'.

Op het ogenblik waarop dat laatstgenoemde ministerieel besluit is vastgesteld, ontleende het zijn rechtsgrond aan artikel 134, eerste lid, 4°, van de wet van 7 december 1998 'tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus', dat, voordat het was vervangen bij artikel 15 van de wet van 19 juli 2018 'tot wijziging van diverse bepalingen die betrekking hebben op de politiediensten en betreffende de Romeinse instellingen', het volgende voorschreef:

> "Onverminderd de in bijzondere wetten bepaalde onverenigbaarheden en tenzij de betrokkene zich in non-activiteit wegens persoonlijke aangelegenheden bevindt, is de hoedanigheid van personeelslid van het operationeel kader onverenigbaar met de uitoefening van:
>
> (…)
>
> 4° elke andere opdracht of dienst waarvan de minister van Binnenlandse Zaken de onverenigbaarheid heeft vastgesteld".

Sinds artikel 134, eerste lid, van de wet van 7 december 1998 is vervangen bij artikel 15 van de wet van 19 juli 2018, luidt het als volgt:

> "Onverminderd de in bijzondere wetten en besluiten bepaalde onverenigbaarheden en de geldende overgangsbepalingen, is de hoedanigheid van personeelslid van het operationeel kader onverenigbaar met volgende nevenbetrekkingen, nevenberoepen of dito bezigheden, zelfs onbezoldigd, die uitgeoefend worden, hetzij in een particuliere onderneming zonder winstoogmerk, hetzij in een feitelijke vereniging, hetzij, in voorkomend geval, bij particulieren:
>
> 1° operationeel lid zijn van een hulpdienst of ambulancier zijn;

‡LW-CAMTLDFEG-GGHDBVT‡

2° het verstrekken als lid van het leidinggevend of onderwijzend personeel van een erkende rijschool, bedoeld in het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende de voorwaarden voor de erkenning van scholen voor het besturen van motorvoertuigen, van het praktische onderricht inzake het besturen van voertuigen indien dit onderricht geheel of gedeeltelijk wordt uitgeoefend op de openbare weg in de zin van artikel 1 van het koninklijk besluit van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer en van het gebruik van de openbare weg;

3° het uitoefenen van het ambt van bijzonder veldwachter."

Alhoewel de minister bij het oude artikel 134 van de wet van 7 december 1998 gemachtigd kon worden het ministerieel besluit van 28 november 2001 vast te stellen, bevat artikel 134 van de wet van 7 december 1998 in zijn huidige versie geen enkele machtiging meer op grond waarvan de minister het voornoemde ministerieel besluit zou kunnen opheffen. Een dergelijke machtiging komt trouwens in geen enkel koninklijk besluit voor.

Bijgevolg beschikt enkel de Koning over een dergelijk prerogatief, krachtens de algemene bevoegdheid om wetten ten uitvoer te leggen die Hij aan artikel 108 van de Grondwet ontleent.

Daar het ontwerp geen rechtsgrond heeft, kan het geen doorgang vinden.

In de hierboven beschreven juridische context kan het ministerieel besluit van 28 november 2001 alleen opgeheven worden door de vaststelling van een koninklijk besluit dat in zijn aanhef verwijst naar artikel 108 van de Grondwet in combinatie met artikel 134 van de wet van 7 december 1998, vervangen bij de wet van 19 juli 2018.

Men kan *in casu* echter sneller te werk gaan door in het dispositief van het ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de cumulatie door de personeelsleden van het operationeel kader van de politiediensten', waarover de afdeling Wetgeving vandaag advies 66.730/2 heeft gegeven, een nieuw artikel in te voegen waarbij het voornoemde ministerieel besluit wordt opgeheven. In dat geval moet men ervoor zorgen dat ministerieel besluit in de aanhef te vermelden.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER Pierre VANDERNOOT

‡LW-CAMTLDFEG-GGHDBVT‡